



TITLE:

大阪大都市圏の形成とニュータウン開発(1)―郊外型住宅地開発と階層的地域形成―

AUTHOR(S):

槌田, 洋

CITATION:

槌田, 洋. 大阪大都市圏の形成とニュータウン開発(1)―郊外型住宅地開発と階層的地域形成―. 経済論叢 1998, 161(2): 59-82

ISSUE DATE:

1998-02

URL:

<https://doi.org/10.14989/45199>

RIGHT:

經濟論叢

第 161 卷 第 2 号

-
- 第二次世界大戦期の国際決済銀行（1）……………西 牟 田 祐 二 1
- 現代イギリス労資関係の
転換についての一考察（2）……………上 田 眞 士 25
- 芸術・文化の公的支援理論における
分権型評価システムの位置……………後 藤 和 子 40
- 大阪大都市圏の形成とニュータウン開発（1）…槌 田 洋 59
- 正常価格理論と内包的地代……………平 野 嘉 孝 83

学 会 記 事

平成10年 2 月

京 都 大 学 經 済 學 會

大阪大都市圏の形成とニュータウン開発（1）

——郊外型住宅地開発と階層的地域形成——

樋 田 洋

は じ め に

各自治体を基礎単位とした地域行政の機構は大都市圏内では時代遅れであるとする都市計画家のT・アンゴッティは、近隣住区への授権（empowerment）と大都市圏レベルでの統合を今後のアメリカ大都市圏政策の基本とすべきであるとして、次のように論理を展開する。

今日の大都市圏（metropolis）最大の特徴はエリア内の各地域間の機能の分化である。それは生産過程と消費構造の機能分化・特殊化と結びついている。こうした大都市圏内部の機能の多様性は、その市民に対して職業・住居・交通の移動可能性（mobility）を齎らした。反面、スラム地域の存在に見られるように現代アメリカの劇的なまでの経済的不平等は大都市圏内の各地域間に深刻な不平等を齎らした。

現代の大都市圏計画の課題はその可能性と問題点との両者を捉えた計画づくりにある。居住地と就業地との統合は過去の工業都市のものであり、現代の地域の多様化と mobility の拡大の中では都市圏レベルで機能的に統合されることが必要である。

今後の大都市圏計画の基本的な視点は近隣住区レベルへの権限の付与にある。中心になるべきは、近隣住区を消費生活の単位として改善することと大都市圏レベルで計画を統合することであり、これを通じた「統合された多様性」（integrated diversity）の実現にある。そのためには、過去から受け継がれた

地域統治の形態の大幅な見直しを必要とする¹⁾。

アメリカの大都市圏分析に基礎を置いた以上のような論点を日本の現状にそのまま敷き写しできないことは当然であるが、反面、従来の日本の大都市圏市町村についての現状分析のなかでは、アンゴッティの指摘するような大都市圏内部の機能分化と階層化へのメカニズムを中心的な視点の一つに据えるという問題意識は比較的稀薄であったように思われる。

都市政策論の前提としての現状分析を当面の課題とする本稿では、大都市圏内部の地域編成のメカニズムが各地域の機能的特化と階層的分化を招くことを捉えた上で、こうした特徴が形成されていく経過を実証的・歴史的に解明することを究極の目的としている。

そのためには、大都市圏域の拡大に伴う諸問題を最も典型的に把握し得る自治体を取り上げて、その地域の人口動態や階層構成を分析し、そうした傾向を生みだした歴史的背景を考察する必要があるだろう。

本稿では、第二次大戦後における大都市圏形成の典型として大阪圏を取り上げ、大阪圏のニュータウン開発のモデルであった千里ニュータウン（以下「千里NT」という）と、それを含む吹田市域の分析を試みる。

その際本稿がとくに注目したのは次の2点である。

その一つは、日本の大都市圏域の形成が中央集権的な財政構造の下で進められ、しかも、産業の復興を中心にキャッチアップのための国家的支援を伴って進められたという点である。この点を明らかにすることによって、今後のあるべき姿としての分権的財政制度の下での大都市圏問題解決の方向を考えることができよう。

二番目の点としては、産業の発展が雇用や所得の変化を媒介としながら、究極的に住居地の「住み分け」構造をつくりだしつつある現状を把握した上で、こうした「住み分け」を自治体相互の横のつながりによって広域的に調整する方向を探るという問題意識をもって分析に臨む、ということである。

1) T. Angotti, *Metropolis 2000*, Routledge, 1993, pp. 19-22, 143-145.

今回の分析は、このような構想の中での第一歩に過ぎないものであるが、従来日本の経済学研究では殆ど行なわれてこなかった地域別階層構成の視点を持ち込むことによって独自の接近を試みたい。

Ⅰ 大阪府下での地域別階層構成と本稿の基本視点

1 大阪府下の住民生活をめぐる指標

1995年国勢調査（以下「国調」という）速報によって大阪府下の人口増減を市町村別に見た図1では、大阪市を中心とした人口減少地域が周辺市の範囲に広がっており、これに対して人口増加地域が外延部に向かっていることが見られる。

このような人口変動を年齢別に検討してみたい。1990年国調では、85年国調

図1 大阪府下の人口増加率
1995年人口の1990年人口に対する増減率

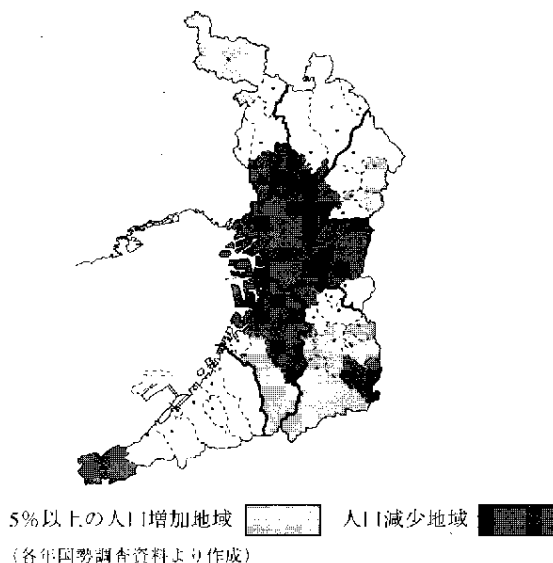
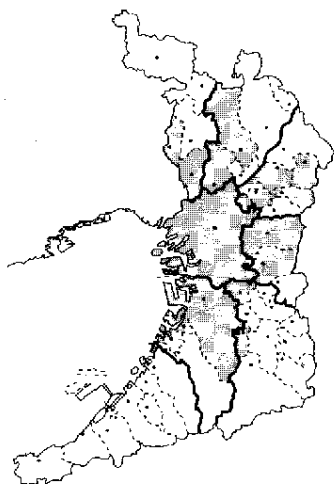


図2 1985年～1990年間の30～34才人口の
転出超過率が5%以上の地域



(各年国勢調査資料より作成)

表1 25～29歳の女性の出生率 (1991年)

※大阪府下	135	吹田市	126	寝屋川市	132	河内長野市	138
大阪市	110	池田市	124	富田林市	132	岸和田市	145

出生率=(ある年齢層の母親が産んだ子の数/その年齢の女子の人口)×1000

女子人口は住民基本台帳人口、出生数は大阪府衛生年報から作成。

※大阪市を除く

表2 大学・大学院卒業者が15歳以上の人口に占める比率%

	大阪市	高槻市	吹田市		大阪市	高槻市	吹田市
男 女 計	10.0	15.3	18.5	女性25～29歳	11.2	17.0	18.5
女 性	4.3	6.5	8.5	女性44～44歳	5.3	7.2	10.5

(1990年国勢調査より作成)

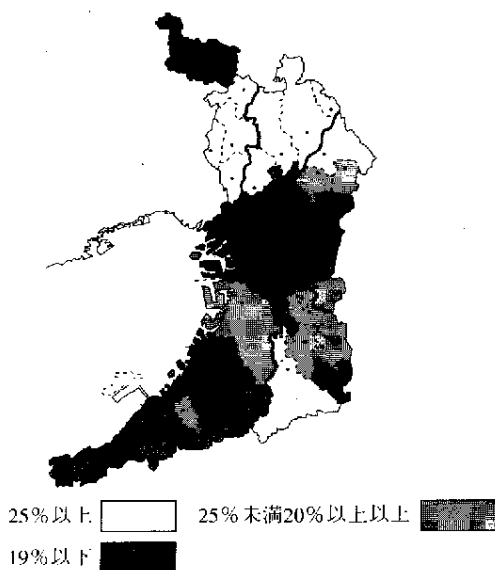
との比較による大阪府下の転出超過率は全体で1.6%と人口の社会減を示すと共に、年齢階層別では5～9歳層およびその親にあたる年代の25～34歳層の転出超過率が各々5%を上回っていた。

図2は、30～34歳層の転出超過率の高い地域を示したものであるが、期間のずれはあるものの図1の人口減少地域とほぼ一致していることが見られる。これらから、府下の人口のドーナツ化は、30歳前後の年齢階層による府下の外周地域への転出を中心として進行していることが予測される。

このような人口動向が住民の生活スタイルに及ぼす影響を見るために、母親の年齢階層別の出生率を見たのが表1である。北大阪地域の吹田市および池田市での出生率の低さが府下の平均指数との比較でも顕著である。

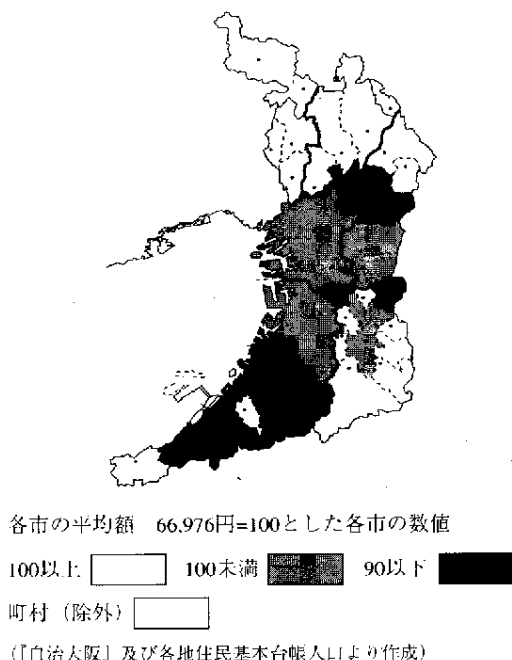
こうした人口動向とは別に、住民の所得および学歴の地域別の特徴を見たの

図3 高等教育卒業者(短大・高専以上)が市町村の15才以上人口に占める割合。



(1990年国勢調査資料より作成)

図4 1991年度の個人分住民税の水準



が図3と図4である。この2つの図からは、所得階層と学歴という2つの指標の関連性を予測することができると言えるであろう。この内での学歴の地域差が決して年齢層の偏りによるものではないことは、表2に示した年齢階層別の高学歴者比率からも明らかである。

以上のような指標は、大阪大都市圏域の外延的な拡大と平行していわゆる大都市圏のドーナツ化の進行を示すものであろうが、あわせて大都市圏域内部の各地域の分析に当たっては大都市圏域全体をめぐる動態の考察が必要なことを示唆するものであろう。しかし、従来の大都市に関わる経済学上の諸論点では、大都市圏内部での地域編成を正面から論じたものは少ないように思われる。

本稿での基本的な視点は、大都市圏域を産業の集中の場であると共に住民の

生活領域としても捉えた上で、圏域内部での地域編成のメカニズムを探ることにある。

2 大都市圏域と地域形成をめぐる諸論点

本稿では、上のような生活様式に関わる諸属性の地域的な差異が生まれるメカニズムを、大都市圏の全体としての構造が形成されていく過程の中での現象として捉える。地域での住民階層構成の特徴を大都市圏域の生成の経過を通じて捉えようとする視点に立った場合、これに関わる従来の研究はアメリカの地理学や社会学の領域で主に進められてきたといえる。

本稿の主題との関係で検討の必要な第一の論点は大都市圏域の形成とその内部編成に関わるものである。ゴッドマンは、1950年代前後からのアメリカ北東部での、住宅・工場・商店などの郊外への分散を通じた大都市圏域の拡大を「メトロポリスの爆発」による都市的地域の星雲状構造と特徴づけた。そのメカニズムは、一方で大都市での立地の重要性を減少させた製造業の工場が郊外地域に押し出されたこと。他方では、金融・管理などの新しい経済活動が中心都市の業務地区を發展させており、これを通じてより遠距離の通勤を受け入れるホワイトカラー職業の集中を促していること。これらがハイウェイの発達を通じて郊外の農村地域への都市的機能の拡散を促しているとする²⁾。

ネッツァーは60年代の大都市地域の郊外への拡大が進む中で、大都市中心部への黒人や少数民族グループの貧困階層の集中を初めとした都市問題の発生を指摘した。その背景である経済活動の郊外への分散を促したものは、①輸送サービス・高速道路網の発展に伴う郊外への移動の容易さであり、②生産方法の変化に伴う工場・事務所の分散的な立地の拡大であり、③都市地域の成長に伴って生ずる旧来の中心業務地区の中心性の変化と、流通拠点などの新たな中心地の形成である。こうした経済活動の郊外化の進展は高所得層の郊外居住を

2) J. Gottmann, *Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*, Inc, 1961, (木内信蔵他訳, 『メガロポリス』鹿島出版会, 1983年, 60ページ)。

促進する一方で都心部の貧困層の職場を減らす事となる。この結果大都市地域は都心部の貧困階層の居住地域と、郊外化の流れの中で高齢化した居住者と共にとり残された灰色の地域、そして郊外の高所得階層の地域という分布を持つに至ったとする³⁾。

こうした郊外化の現象はこの時期以降も一層の進行が見られており、90年前後のアメリカ各地を調査したジョエル・ガリュウは大都市圏の郊外化が単に住宅立地の問題に止まらず、あわせて郊外地域での先端的な産業の立地が進む中で、郊外都市「エッジシティ」間のネットワークが大都市圏における都市間関係の主流になりつつあることを指摘している⁴⁾。

またアンソニー・ダウンズは大都市圏域が行政単位としては自治的な権限を持つ小自治体に分かれると共に、その各々が行政地域内での上級所得層の居住と低所得層の排除を求めて、宅地区画の最小限単位を大きくするなどの規制を強化していること。これを通じて中・低所得層の締め出しが全体として拡大していることを指摘し、都市圏規模の政策の必要性を指摘する⁵⁾。

以上のようなアメリカ大都市圏分析の基礎となっている視点は、一方に産業の拡大と大都市の求心力そしてこの中で生じる労働者階層の二極分化を置き、他方にはハイウェイの敷設などによる郊外地域の利用価値の拡大と生産方法の変化に伴う経済活動の分散立地を置いた上で、地価負担能力の違いなどに応じて都心部と郊外の居住者間の住み分けが発生するプロセスを描いたものといえるであろう。

ここでの検討の必要な第二の論点は都市における階層形成に関するものである。

サッセンは世界都市内部での新たな階層形成を、移民を通じた世界経済の中

3) D. Netzer, *Economics and Urban Problems*, Inc. 1970, (山田浩之訳, 『都市問題の経済学』ミネルヴァ書房, 1975年, 11-45ページ)。

4) J. Garreau, *Edge City-Life on the New Frontier*, Doubleday, 1991.

5) A. Downs, *New Visions for Metropolitan America*, Brookings Institution, 1994, pp. 3-31.

心地での「周辺」の形成過程として捉える。その論理によれば、国際分業の拡大の背景は、一方での先進国の多国籍企業を主体とした海外直接投資の飛躍的拡大と、他方での生産技術の発展に伴う労働内容の質的な二極分化の二点から捉えられる。そして世界都市での低賃金労働者への需要が拡大する一方で、途上国での自給的経済の解体と労働力の使い捨てを伴う先端産業の拡大を通じた移民予備軍のプールが形成される中で、先進国への移民の急激な流出と世界都市での低賃金労働者層の拡大が進行する⁶⁾。

ハーヴェイは、「資本の都市空間形成についての研究は、主として、資本の統制のもとで働いている労働が如何にしてある独自の種類の空間編成を持った建造環境の『第二の自然』を創造するかに関わる。」として都市の空間編成過程の理論化を試みている。そして金融・不動産資本などに媒介された住宅市場での住宅取得を通じて、資本主義社会の人々の間での社会分化が社会集団ごとの居住分化を生み出すこと。こうした居住分化を通じて階級意識が分断されると共に、教育機会の集団間での相違などを通じて社会分化が継承されること、反面では集団を超えた国家的利益への統合を困難にすることを指摘する⁷⁾。

このような都市の階層分化に関わる論点は、本稿の主題との関わりから言えば大都市圏域の拡大とその内的・地域的な構成の変動のメカニズムを検討する中で展開されることが必要であろう。

日本の大都市圏の地域構造についての分析作業は、従来主に社会学や地理学の分野で進められてきた。その中で地域社会学での議論の特徴は、大都市圏域への人口集中を所与とした上で圏域内の住民・産業の分布の説明を中心としており、方法論としては地価の上昇と経済力に応じた土地取得を通じた同心円的地帯構造の形成と、この中での各地域での住民の移動などによる地域変化の把握を詳細な地域研究の蓄積を通じて進めている。その中では、論者によつての

6) S. Sassen, *The Mobility of Labour and Capital*, Cambridge University Press, Inc. 1988, (森田桐郎訳, 『労働と資本の国際移動』岩波書店, 1992年)。

7) D. Harvey, *The Urbanization of Capital*, J. Hopkins University Press, Inc. 1985, (水岡不二雄訳, 『都市の資本論』青木書店, 1991年, 149-67ページ)。

違いはあれ都市の構造形成の内的なメカニズムを捉えることよりもそうした地域構造の形成過程を貫く法則性を捉えることにやや重点が置かれているとも言えるであろう。

地域社会学と並んで大都市地域の詳細な分析を進めているのは地理学からの諸業績である。成田孝三は最近の東京・大阪の大都市圏域の構造的特徴を、中心都市の衰退と郊外の自立化が進む『反都市化』と、世界都市化に向けて中心都市への集中が進む『再都市化』とが併存する状況として捉えた上で、主要な都市問題（課題）を「中心都市のインナーシティー問題と二極分化、郊外の自立化すなわち多極的都市圏の形成である」として詳細な地域分析を進めている。しかし、反面そこでの地域分析は言わば資源配置や開発投資の偏在に由来する大都市圏内での建築活動や住宅状況などの諸指標の分布状況の検討に止まっていること。大都市圏域内の各地域の相互関係の分析では中心市と近隣市との通勤圏の範囲の抽出を中心としたものに止まり、郊外の「自立化」についても通勤流動の極としての捉え方に止まるなど、産業・経済活動を背景とした大都市圏内の各地域の有機的な機能分化を捉える上では大きな限界を持つといわざるをえない⁸⁾。

これらの諸業績に対して、従来の財政学の立場からの大都市研究は、国家主導型の開発が中心であった日本の特徴を反映して権力的な地域開発政策の分析を中心としていたと言える。

島恭彦は「横軸には地域経済の不均等発展（地域格差）を、縦軸には国の財政と地方財政とをつなぐ財政的中央集権という二つの軸で」戦後の地域経済構造を捉えた⁹⁾。島による、大都市・産業集中地域への公共投資の集中を通じた大都市拡大の加速を指摘する論理は戦後の高度成長期の大都市の急膨張を説明する論理として説得的である。

宮本憲一は、島の論理をさらに発展させて、公共投資を通じた社会資本形成

8) 成田孝三『転換期の都市と都市圏』地人書房、1995年、20、270-271、301-315ページ。

9) 島 恭彦『地域の政治と経済』自治体研究社、1976年、354ページ。

による産業集積の容器としての大都市の形成の背景を一層究明すると共に、都市化に伴う集積利益・不利益の産業の利益に添った外部化と内部化並びに、共同生産手段の先行的な整備と共同消費手段整備の立ち遅れの2つを軸とした都市問題の分析方法を確立した¹⁰⁾。

以上の諸論点の中で、都市の構造的な諸特徴の指標的な整理と把握に重点を置きがちな社会学・地理学的アプローチに対して、産業の展開とこれを支える公共投資の役割に焦点を当てた財政学のアプローチは、大都市への産業・人口集中を全国的な経済過程との関係で説明すると共に、大都市圏域の形成と拡大に不可欠な道路・交通網を初め産業集中の基盤整備の過程を国家の役割を含めて説明している点で極めて説得的である。ただし、その論理は、大都市への集中を支える公共投資の性格と都市問題の構造的解明に集中しており、大都市の産業構造転換の中での面的拡大とこれに伴う階層的地域形成の論理を持たないため、圏域内部の階層的地域形成の検討に直接の道具を与えるものではない。

3 本稿の視点と方法

本稿の基本的な視点は、大都市圏域内の各地域が郊外住宅地域や業務地域などの機能的な分担関係にあることに注目すると共に、こうした内部的な地域編成の進むメカニズムを地域ごとの住民の階層的特徴をも指標として検証することにある。この点で企業の本社・支社などの産業組織の全国的な配置を分析の中心とした都市ヒエラルヒー論や、土地の経済価値に基づく都市の空間編成の理論化を進める都市経済学的手法とは視点を異にする。

本稿の方法上の基本的な視点をやや図式的に整理すれば次のとおりである。縦軸に、全国的な産業構造の変動の中での大都市圏への産業と就業者の集中、および技術革新などを背景とした就業者の階層構造の形成と変動の過程。横軸に、大都市と周辺部での基盤整備に向けた公共事業などを通じた、インフラストラクチャーの整備に伴う大都市圏域の拡大と各地域の機能的な諸特徴の形成

10) 宮本憲・『都市経済論』筑摩書房、1982年、他。

過程を置く。

これらを客観的な基盤としながら現実の各地域での利用価値の優劣と地価水準などを基準として個々の産業や住宅が立地する中で、大都市圏内の各地域の機能的・階層的な特徴が形成される。こうした地域編成の構造は、大都市圏域の一層の外延化や新たな交通網の整備等の結果として大都市圏内部での各地域の相対的な位置が変化していく中で再編・更新されていく。

こうした地域的な特徴が形成される中で、工場や事業所などの立地と共に住宅の立地は各地域にベッドタウン的な住宅地域等々の言わば機能的な特徴を付与すると共に、各地域の住宅・住環境の質が住民の所得レベルをも規定するなどの形で大都市圏内の各地域の機能的・階層的特徴を形成する上で一定の役割を果たすものといえる。

こうした日本の大都市圏の形成過程の中での住宅立地の役割を考える場合に、政府機関の役割は無視し得ないといえる。戦後日本の政府は、大都市での人口急増に伴う住宅不足の中で、産業拡大を担う中堅就業者の住宅地の確保のために、住宅団地開発を通じて住宅供給への土地確保や建築技術・費用の上での制約を突破しようとした。それが大都市郊外での住宅地開発を進める公共事業として実施された中で、大都市圏域の一部に、大都市中心部の成長産業を担う就業者の居住地としての郊外都市が形成されたことは、その後の大都市圏域の形成とその地域的な構成の特徴に大きく影響した。

以上のような視点に立って、本稿では、住宅・工場などを郊外に押し出す形の地域開発計画の中で進められた郊外型住宅地開発が、大都市圏構造の形成に及ぼした役割を検証し、これを通じて機能的・階層的な地域形成のメカニズムを論証することを目的とする。このため千里NTの開発を中心に土地利用への基盤整備に向けた公共事業を通じて大阪府下での階層的な都市圏構造と地域ごとの機能的特徴が形成された過程を検証する。

ここで大阪の千里NTを素材とする理由は、大阪都市圏が他の大都市圏域との比較でも中心市の住民の相対的な所得階層の低さなど、いわゆるドーナツ化

現象の最も進んだ都市圏域ということができること。さらに郊外型ニュータウン開発の先駆けとなった千里NTは、戦後の大都市圏の開発政策の中に大都市住民による住宅所有を位置付けたモデルとしての意味を持つと言うことができること。また、千里NTの開発が、大阪市の都心部を中心として大阪府下の全域を同心円型に開発する計画の一環として進められたことは、その後の大都市圏の拡大と地域形成の特徴を総括する材料として最適であることによる。

このための検討の主な視点は次の通りである。

ア. 戦後の復興期における大阪大都市圏の住民の階層構造形成のプロセスを、全国規模での大都市圏への産業集中と重化学工業化の展開、およびこれを背景とした大規模な人口集中の背景の中で検討すること。

イ. 戦後の高度成長開始期における政府の住宅政策が、大都市周辺の土地を近郊住宅地に大規模に転換するという特徴を持ったことを踏まえて、千里NT開発の性格を検討すること。

ウ. 大阪府の事業として実施された千里NT開発が、大都市圏整備計画の一環としての位置にあったことを検証すること。即ち、大阪市の都心部を中心にした同心円的な地帯構造と、住宅・工場・流通基地などの周辺部立地を特徴とする大都市圏開発の構想の中での千里NTの位置を検討する。

エ. 大阪府下への人口の流入を背景として、低質・狭隘な民間借家の建設が急増する中で、北大阪地域で千里NTの建設に前後して住宅地開発が進み、大阪大都市圏全体として見た場合に比較的所得階層の高い地域が形成された経過を検討する。

本研究では、概ね以上4点の検討を通じて、大都市圏域の階層的地域が機能的な分化を伴って形成されたメカニズムを探るものである。

II 千里ニュータウン開発と北大阪地域の変容

1 千里ニュータウン開発の背景と開発経過

面積 1160 ha・計画人口150000人に上り、日本で初めての本格的な住宅都市

開発となった千里NTは、大阪市の北側に隣接する豊中市・吹田市の標高70 m前後の丘陵地帯に、大阪府の事業として1961-70年に掛けて開発された。

当初は住宅公団によって計画された千里NTは、大阪府に出向していた建設省住宅局の官僚テクノクラートの立案によって、大阪府の企業局による独立採算事業として開発・造成され、用地の確保難のために住宅建設が立ち遅れていた公団・公社や個人に売却された。この計画の具体化に至る背景については多くの報告が行なわれているが、主には次の点が指摘できる。

第一には、大都市周辺での、一括大規模な用地買収による宅地開発を指向していた政府の住宅政策である。政府の住宅対策は大都市での人口急増の中で本格化し、1955年には日本住宅公団が大都市地域の中堅勤労者のための集団住宅・宅地の大規模な供給などを目的として設けられた。この当時の大阪府建築部には建設省からの出向者が多く、言わばニュータウンの実験場に適していたという当時の関係者の指摘はこうした政府の政策との連続性を示している¹¹⁾。

第二には、当時の府下の人口急増に伴う住宅問題の激化である。千里NT計画の具体化は、府下の人口が毎年20万人を超える増加を示し、府営住宅への応募倍率が40倍近くにも上る中で進められた。当時の住宅供給は狭小低質な民間借家に多く依存する中で、産業の拡大と人口の増加の中での住宅対策が、政治的にも焦点となりつつあった。

第三には、大阪市近郊の開発適地の存在である。大阪市の都心部から15 km程度の範囲の丘陵地域が、ほぼ手付かずの状態に残っていたこと。

千里NT計画の具体化に当り多くの研究報告がまとめられたが、結果的に母都市である大阪市と衛星都市との間に位置する大規模ベッドタウン建設の開発論が府の採用するところとなった¹²⁾。

こうした住宅都市開発に限定されたことの制度的な背景としては、事業の主

11) 当時の関係者からのヒアリングによる。また大阪府企業局『新都市の創造』1982年をも参考にした。

12) 片寄俊秀『千里ニュータウンの研究』産報出版、1979年、50ページ。

軸となるべき府建築部が宅地開発事業の主体にしかなり得なかったこと、及び当時の法的仕組みについても住宅地開発を超えた事業手法は整備されておらずニュータウン開発に併せて産業の誘致などを計画するための制度的な条件がなかった事等を指摘できる。

当時の提案の中で最初に住宅公団の委託研究として提出された京都大学西山研究室の計画案が、千里NTの基本的な性格を、大阪市で就業する上級のホワイトカラー層のベッドタウンとしていたことは、当時の議論の性格を象徴するようである¹³⁾。総じて言えば、当時の経済的・地理的諸条件と共に新都市建設をめぐる大阪府の力量的な限界もある中で、仮に独自の産業基盤を持つ新都市づくりが理想だったとしても住宅地開発を大きく超えた議論の入り込む余地はなかったと言えるようである。

こうして、大阪市への就業者のための郊外型ベッドタウンとして着手された千里NT開発は、その後の事業着手以降に大きな変更を被ることとなった。都心的業務地区を郊外の交通拠点に立地するという大阪地方計画の構想に基づいた、千里NTの中心部に副都心機能を設置する方向への修正である。こうして結果的にはベッドタウンと大阪市の都心機能の一部を押し出した形の業務拠点づくりとがセットになった開発事業が進められた。

住田昌二は、以上の背景の中で着手され、短期間に大量の住宅供給に成功した千里NT開発事業の開発論理を、次の二点から特徴づけている。第一には開発区域内での充足が困難な施設を区域外に依存する『外部依存の論理』である。第二には独立採算事業として、事業資金の大部分を人居者と民間企業経営者から回収する一方、新しい良好な住宅地のモデルづくりを目指す『パイとモデルの論理』である¹⁴⁾。

こうした千里開発の特徴は実際の建設を通じて次のような特徴を持つ住宅地

13) 西山卯三『北大阪丘陵地帯開発計画説明書』日本住宅公団、1957年度委託研究、1-7ページ。

14) 住田昌二『ニュータウン開発事業の特質と論理』(住田編『日本のニュータウン開発』都市文化社、1984年)、8ページ。

域を生んだ。①高齢者の施設や保育所などの公的施設は計画の対象とならずに周辺自治体に委ねられた反面、千里NT自身は周辺緑地で囲まれた環境の良い町づくりが進み、住民の環境への関心も極めて高いこと。②造成された宅地が建設主体の異なる公・私の住宅建設用地として売却されたことは、各住宅種別ごとに居住者の所得・年齢などの階層の偏った居住地域を生じたこと。③結果的に千里NTに入居した住民の階層は、全体として大阪市へ通勤するホワイトカラー層を主体としており、当初の居住者が若年世帯に集中する中で必要な公的施設の深刻な不足を生じる一方、今日時点でのテンポの早い高齢化への背景をなしたこと。

こうした千里NT開発の経過を一口に評すれば、少なくとも地域と住民の暮らしを基礎とした大都市圏計画が不在な中で、理想郷としてのベッドタウンづくりという特徴づけができるであろう。

居住環境の計画論に限定した評価は一先ず置くとすれば、千里NT開発事業の総括は、それがあくまでベッドタウンとして大都市圏での《居住》に限定した、部分的な機能の受皿として開発されたものであって自己完結的な新都市ではないことから、周辺地域及び大阪大都市圏全体の中での役割を考える視点が必要であろう。こうした問題意識の下で従来の千里NT研究を見た場合、典型的には次のような論点を見ることができる。

片寄俊秀は大阪地方計画による千里NTを含めた地域開発が、産業基盤に偏重した公共投資を北大阪一体に集中することによって新たな資本活動の舞台を作り出したとして「結果として北大阪一帯に起こった巨大な規模での地域変容の状況は、まさに小部分の計画的開発による全体的な無計画状態の惹起」と特徴づける。ただし、その具体的な例としては通勤交通の過大な発生や下水・廃棄物処理等の地区外依存などが挙げられるに止まっている¹⁵⁾。

大阪府を初め5つの機関による千里NTの総合評価では、千里NT建設に伴

15) 片寄、前掲書、131-132ページ。

う幹線道路網の開通と、交点となった千里中央に副都心的な位置付けが与えられたことによって、千里NTの周辺に様々な開発が誘発された中で、『グレーター千里』とも言うべき地域形成が見られたと評価する。戦場を母都市に依存しつつも、周辺に新しい都市産業や商業施設を吸引することによって、都市複合体としての整備が進んだとするものである¹⁶⁾。

階層的な大都市圏形成のメカニズムを主題とする本稿では、以上の論点を念頭に置いた上で、住民の生活指標に基づいて北大阪開発の諸結果を見ることにしたい。このためあらためて北大阪開発の歴史と経過を振り返ってみる事とする。

2 北大阪地域の開発と地域形成

吹田・豊中をはじめ大阪府北部の淀川以西の地域(北大阪地域)の開発の歴史は、大阪市に隣接すると共に京都と大阪との間に位置し、歴史的にも淀川と西国街道などの主要な交通幹線とその後背地という位置に在りながらも、丘陵地の多い地形的な特徴によって制約された。そして、一部の地域を除けば、府下の南部の地域のように、独自の地場産業などの発達が影響力のある中心都市の形成と並行して進む形を取らず、明治以来、大阪市に隣接する一部地域での工場・住宅などの拡大や、私鉄による丘陵地沿いの郊外型高級住宅地の開発が部分的に進められた¹⁷⁾。

こうした戦前の郊外住宅地開発を推進した背景として注目されるのは、大阪市の助役・市長を歴任した関一による山園郊外論である。

ハワードの田園都市を大都市撲滅論であるとして退ける関は「大都市に中央部の商業地域たる中心点があり其の周囲の或る距離に高層住宅の住居地域が存在すると共に、数多の小中心点を囲む小住宅を建設する」ことを都市建設の理

16) 千里ニュータウンの総合評価に関する調査研究委員会『千里ニュータウンの総合評価』1984年、47-8ページ。

17) 大阪府立商工経済研究所『北大阪地区の産業・経済の実態』1967年、3-14ページ。

想とした。そして高速鉄道によって都心部と結ばれ、学校や市場などの置かれた中心地を持つ一団地の住宅地域を、自立型の田園都市とは区別する意味で田園郊外と呼んでいる¹⁸⁾。関の市長在任中に大阪市の中心部を縦断して建設された地下鉄一号線が、さらに淀川を横切って当時未だ田園地帯だった北大阪地域(現江坂)までの延長を予定していた事は、こうした言わばベッドタウン型郊外開発への、関の考えに裏付けられたものと言えるであろう。

郊外型宅地開発を主導したものとして注目されるもう一つの要素は、私鉄資本による沿線型住宅地開発である。箕面有馬電気鉄道(現阪急電鉄)による大阪～宝塚・石橋～箕面間の開通(1910)年などを通じて、沿線での住宅経営が明治期より進められた。大阪を拠点とした私鉄資本の中でも、大阪市と堺市を結んだ現南海電鉄や、京都・大阪間を直接結んだ京阪電鉄等の先行私鉄が、既存の都市間または都市と観光地との交通需要に依拠した経営を続けることができたのに対して、後発の阪急資本は、自ら宝塚での観光開発を推し進めると共に、沿線の高級住宅地開発に乗り出すなどの斬新な経営手法を展開した¹⁹⁾。大阪市の都心部に直結する高級住宅地として、郊外路線(阪急千里山線)の敷設と併せて千里丘陵の末端部分に開発された千里山住宅地は、その後の千里NT開発の原型になったといえることができる。

千里NT開発では、地下鉄一号線と阪急千里山線が、共に千里NTを都心部に直結する幹線として延伸された事は、この時期の開発との連続性を示唆している。

こうして言わば移転型の住宅地開発が進んだ北大阪では、戦後の大都市圏の膨張の中で産業の移転が進められた。

1955年以降の景気拡大を契機として茨木市・高槻市を中心とした東海道線の沿線などに、当時の先端産業である化学・電気・機械などの工業が立地した。これらは裾野の広い産業連関を形成するのではなく比較的大規模な工場が単独で

18) 関 一『住宅問題と都市計画』学陽書房、1992年(1923年発行の再版)、106-110ページ。

19) 宇田 正「総説」『民鉄経営の歴史と文化』古今書院、1995年、12-14ページ。

立地する形が多く、平均の工場あたり従業者数も大きくその多くが大阪市からの通勤者だった。また、その後名神高速道路が開通すると大阪市内の小規模ターミナルの淘汰と並行して茨木インターチェンジ周辺をはじめトラックターミナル等の物流拠点が立地した²⁰⁾。

大阪地方計画の一環としての北大阪開発は、1970年の万国博の開催に合わせて進められた、新御堂筋線と中央環状線を初めとする道路網の開通によって大きく進められた。この中でも新御堂筋線は、当初の計画段階では千里NTを大阪都心部に直結する幹線路としての役割を持っていたが、千里中央に都心的業務中心地を設ける計画が進む中で、千里中央と大阪の都心とを結ぶ北大阪開発の背骨としての位置付けのもとで建設された。そして、その沿線上とりわけ環状道路との交点では大規模な区画整理事業が進められて立地上の利点を生かした産業が立地した。

戦後の北大阪での住宅立地は、大阪市に隣接する淀川沿岸地域での工場の進出に並行して木造共同住宅の密集が進んだが、丘陵地とその周辺では、千里NT開発に前後してその周辺での比較的大規模な住宅地開発が箕面・豊中・吹田の各市にまたがって進められた。一例として、ニュータウンに隣接する山田地域で見ると1970年の21000人の人口は1985年には67000人に急増しており、この人口はニュータウンの吹田市側人口をやや下回る程度である。こうした変化を千里NTと吹田市内の各地域との比較によって検討することとしたい。

表3～表4は、千里NTに隣接する山田地域(A)、新御堂筋線が通過して産業の集中の著しい江坂地域(B)、および旧吹田町に属する地域(C)、千里NTの吹田市域(D)、の各々の地域での住宅種別と就業者の構成などを見たものである。

まず表3から各地域の住宅所有を比較すると山田地域での持家率の著しい高さと共に、江坂地域での持家比率の低さが特徴的といえる。これに対して旧吹田町地域では、民間借家の比率の高さと共に建て方別で見た場合の長屋建住宅

20) 大阪府立商工経済研究所、前掲書、19-28ページ。

表3 住宅の所有形態・建て方別割合(%) 1985年

	A 山田	B 江坂	C 旧吹田	D 千里	一戸建て	13	20	17	18
持家	76	37	44	21	長屋建て	0	6	48	0
公営借	11	0	0	69	共同住宅	87	75	35	82
民営借家	7	51	53	0	計	100	100	100	100
給与住宅	6	6	3	10	A 山田：西山田地域、B 江坂：豊津第1小学校区、 C 旧吹田：吹1小学校区、D 千里：佐竹台小学校区 (国勢調査資料より作成)				
計	100	100	100	100					

表4 職業分類別就業者比率：居住地ベースで見た就業者の職業分類の構成
従業地別比率：各地域に居住する就業者の従業地の比率

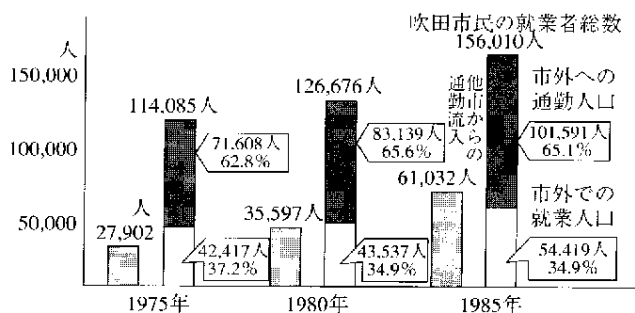
職業分類別就業者比率 (%)		A 山田	B 江坂	C 旧吹田	D 千里	従業地別 (%)		A 山田	B 江坂	C 旧吹田	D 千里
	生産工程①	13	19	31	23		市内従業	26	40	48	26
	事務関係②	57	42	37	47		市外従業	74	59	52	74
	管理専門③	32	19	17	21		計	100	100	100	100
	サービス④	26	34	28	24		①技能工・生産工程作業者及び労務作業者。 ②事務従事者 ③管理的職業従事者及び専門的・技術的職業従事者。 ④販売職業及びサービス職業従事者 (1985年国勢調査より作成)				
	他	4	5	4	6						
	計	100	100	100	100						

の比率の高さが著しい特徴となっている。

次に、表4から就業状況を比較すると、千里NTおよび山田地域でのホワイトカラー比率の高さと市外で従業する割合の高さが著しいと言える。これに対して、旧吹田町地域ではブルーカラー比率の相対的な高さの一方で、市内で就業する割合の高いことが特徴となっている。さらに、事業所の増加と人口の増加が並行して進んでいる江坂地域では、販売・サービス職業従事者の割合の高さの一方で、市内で就業する割合が旧吹田地域と比較して低いことが注目される。

以上のデータから見ても千里NTの開発とこれに続く周辺での住宅地開発は、この地域に中堅以上のホワイトカラー層を主体とする郊外型住宅地域という特

図5 吹田市内の通勤流動



(資料: 各年国勢調査資料, 『住みたいまち・住める町』1991年大阪自治体問題研究所編の拙稿より引用。)

表5 就業者の職業別構成比%

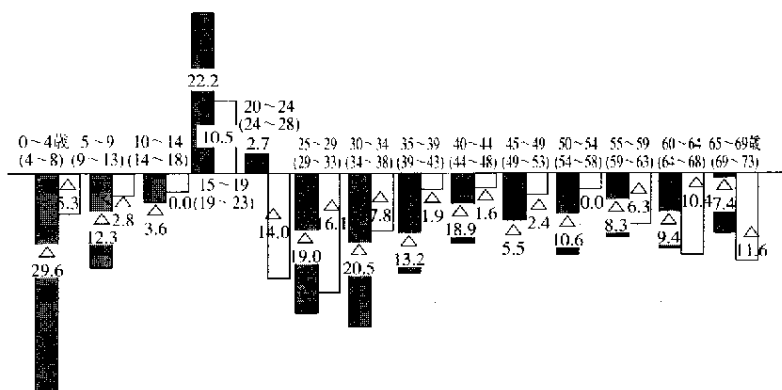
	大 阪 市		大阪府を除く府下		吹 田 市	
	従業者	常住者	従業者	常住者	従業者	常住者
A 専門的・技術的職業従事者	10.5	9.0	11.9	11.6	16.0	14.7
B 管理的職業従事者	5.8	4.3	3.9	4.5	4.1	5.9
C 事務従事者	24.7	18.8	16.8	20.2	22.2	23.7
D 販売従事者	21.6	19.2	15.1	17.5	18.5	20.4
G 運輸・通信従事者	3.6	4.1	4.0	3.8	3.7	3.3
II 技能工・生産工程作業者及び労務作業者	24.7	32.9	37.6	32.6	25.0	22.6
J サービス職業従事者	7.5	10.2	7.2	6.8	8.0	7.4

(従事者…市外からの通勤者を含めて、市内で働いている就業者)
(常住者…市外への通勤者を含めて、市内に居住している就業者)

(資料: 1985年国勢調査, 『住みたいまち・住める町』1991年大阪自治体問題研究所編の拙稿より引用。)

徴を与えたと言えるであろう。同時に、副都心的な業務地域の開発が千里NTに併せて構想されたことは、新御堂筋線沿線への事業所の集中を招くこととなった。しかしこれは、それまでの北大阪地域での大規模な工場などの立地と同じように、あまり周辺の吹田市とのつながりを持たない、言わば移転型の事

図6 旧吹田、江坂地域の小学校区での、年齢階層別人口増減率%
(各年10月1日住民基本台帳人口)



[1985年に各々の年齢層だった人口の、4年後89年での()内の年齢階層の人口と比べた増減率]

旧吹田：吹1小学校

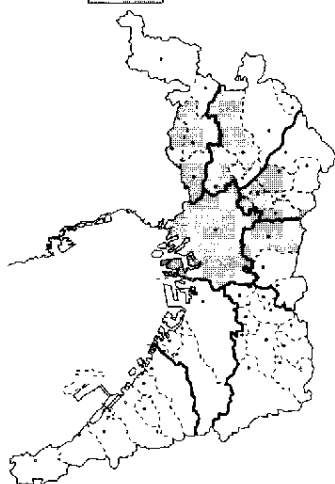
江坂：豊1小学校

(資料出所『住みたいまち・住める町』1991年大阪自治体問題研究所編の拙稿より引用。)

業所立地とも言えるようである。この結果、市内の従業者数が増大する中で、図5に見られるように吹田市は、市外への通勤人口と市外からの通勤流入人口が並行して増大する、すれ違い型の特徴を示すようになった。同時に、表5に見られるように、就業者の職業分類別の内訳では専門職技術者などの割合が吹田市の常住者と従業者で共に高い特徴を示していることは、大阪市や府下と比べても一つの特徴といえることができる。言葉を換えれば、産業のソフト化を担う事業所と就業者とが同じ自治体の中で無関係に共存している状態とも言えるようである。

こうした中で、住民の生活上の特徴では、序章でも示したように若年世帯層の転出が顕著である。これは、江坂地域でとりわけ顕著であり、図6に見られるように25~34歳層と共に0~4歳の年齢層の減少は5年間で30%にも上っている。これと共に転出入を通じた移動はさらに激しく、1990年国調によれば吹田市内の30歳前後の年齢層は、85年からの5年間で約半数が人替わっており、

図7 単身者世帯が全世帯の20%以上を占める
市町村



(1990年同勢調査資料より作成)

さらに吹田市の調査によれば1988年3月から1年間に市内で出生した3979人の児童の内、3歳6ヵ月に達した時点で市内に居住するものは64%に止まっている。

その一方で図6では、20歳前後の年齢層の増加が顕著であるが、こうした傾向をさらに府下的に見ると、単身者世帯が全世帯に占める割合が20%以上を占める市町村は、大阪市周辺から北部に広がっており図7、この地域は図1～2による人口減少地域および30～34歳層の転出率の大きい地域とほぼ一致している。これを一言に言えば、短期的な居住に限定した地域が都心部から周辺部に拡がりつつあるといえるであろう。

以上からも見られるように、北大阪では戦前より言わば大阪市内からの移転型の住宅地開発と工場立地が進んだといえる。そしてとりわけ戦後の北大阪開発は、先端的な産業の立地と新たな労働力の居住する住宅地域を郊外部分に押し出す中で、ベッドタウンと先端産業が同居するという言わばすれ違い型の地

域を形成した。その結果として生まれたものは、大阪府などによる総合評価が特徴づけるような、様々な都市機能が相乗的に作用する都市複合体と言うものではなく²¹⁾、ある意味では相互に排他的な要素を抱えた地域といえそうである。

小 括

以上のような経過の中で形成された地域の特徴は、機能的な面から見ると、一方では大都市圏全体のレベルで必要とされる産業の立地という機能と他方では同様に必要とされる居住地としての機能が相互に無関係に近接して立地しているものとして捉えることができるであろう。同時に、こうした大都市圏レベルでのメカニズムを通じて居住地域が地域的な階層的特徴を伴う形で分散していることがこれまでの検討を通じて明らかである。

大都市圏内の各市町村のレベルから見た場合には、こうした広域的なメカニズムの中での各地域の形成は、言わば自立した形での都市政策の遂行を二重の意味で困難にする。具体的には、一方で居住地としての機能と産業立地の機能とが相互に無関係に立地していることは、自治体による相互の調整を困難にすると共に、市民の就業の場の確保を目的とした産業政策の実施を意味の無いものにしかねないこと。他方では、階層的な格差を伴った居住分布の中では、自治体の財政的な基盤は著しい困難に追い込まれかねないことである。これらは、今後の自治体政策・地方分権の論議の枠組みにも関連する問題を提起しているといえるであろう。

21) 千里ニュータウンの総合評価に関する調査研究委員会、前掲書。